

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VANESSA CRISTINA PROTSKI

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO FHC

CURITIBA

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VANESSA CRISTINA PROTSKI

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO FHC

Trabalho de apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Ciências Econômicas no curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Demian Castro

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

VANESSA CRISTINA PROTSKI

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO FHC

Trabalho apresentado como requisito à obtenção de grau de Bacharela em Ciências Econômicas no curso de graduação em Ciências Econômicas, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Demian Castro

Orientador – Departamento de Economia

Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto

Departamento de Economia

Prof. Dr. Junior Ruiz Garcia

Departamento de Economia

Curitiba, 12 de junho de 2014

*A minha mãe e familiares, por todo o apoio nessa longa jornada e por sempre
acreditarem em mim.*

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a condução da política fiscal do governo de Fernando Henrique Cardoso, período de 1995 a 2002, que tinham por objetivo promover o crescimento econômico, além da manutenção da inflação em níveis baixos. Para tanto será ressaltado as variações em sua condução tendo em vista o cenário da economia internacional e da economia brasileira. Apresentado além de um breve relato da política econômica no referido período, as mudanças na política fiscal e a evolução de variáveis como a dívida líquida do setor público e as variações na carga tributária.

Palavras-Chave: Política Fiscal. FHC. Carga tributária. Dívida Líquida do Setor Público.

ABSTRACT

This study aims to examine the conduct of the government of Fernando Henrique Cardoso, from 1995 to 2002 whose objective was promote economic growth fiscal policy, in addition to maintaining inflation at low levels. To do so will be highlighted changes in its management considering the scenario of the international economy and the Brazilian economy. Presented including a brief account of economic policy in the period, changes in fiscal policy and the evolution of variables such as net public sector debt and changes in the tax burden.

Keywords: Fiscal Policy. FHC. Tax burden. Public sector debt.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	10
2.1 A POLÍTICA FISCAL E SUA IMPORTÂNCIA	10
2.2 O NEOLIBERALISMO.....	11
2.3 AS EXPECTATIVAS RACIONAIS	12
2.4 OS NOVOS CLÁSSICOS E A POLÍTICA FISCAL	13
3 CENÁRIO DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO FHC.....	17
4 POLÍTICA FISCAL.....	24
4.1 DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO	28
4.2 CARGA TRIBUTÁRIA.....	33
5. CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

O período imediatamente posterior a implantação do Plano Real foi de extrema importância para o país devido à necessidade de manter a tão sonhada e perseguida estabilização do nível de inflação, para tanto, medidas tiveram que ser tomadas a fim de atingir esse objetivo, como a abertura econômica, elevação da taxa de juros e manutenção de um câmbio extremamente valorizado.

Nesse sentido, o tema deste trabalho concentra-se na análise da política fiscal durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O objetivo geral deste trabalho é analisar como se deu a política fiscal durante o governo FHC. Sendo os objetivos específicos demonstrar como foi conduzida a política fiscal durante esse período; apresentar o cenário da economia internacional nesse dado momento e de que modo isso afetou a economia brasileira e apresentar os resultados obtidos no período levando-se em consideração a dívida pública e a carga tributária.

Acerca da justificativa desse trabalho, o Brasil vivenciou durante a década de 1980 um período de baixo crescimento do produto que aliado a choques externos, primeiro e segundo choques do petróleo em 1973 e 1979, por exemplo, levaram o país a um quadro de hiperinflação que dura até meados da década de 1990. Essa inflação super elevada não tinha origem nas causas convencionais, como a inflação de demanda ou em um choque de oferta adverso, fato que pode ser observado pelo sucessivo fracasso dos planos de estabilização inflacionária, desse modo, quando o controle da inflação finalmente é alcançada com a implementação do plano real em 1994, a manutenção da mesma em baixos níveis passa a ser a prioridade do governo. Além disso, as bases institucionais necessárias ao uso da política fiscal como pilar das políticas monetárias e cambial se deu a partir do Programa de Estabilidade Fiscal acertado em 1998.

Portanto, a análise da execução da política fiscal no período de governo imediatamente posterior a implementação do Plano Real, que trouxe a estabilidade inflacionária e que implantou o programa que serviu de base para a política fiscal atual tornasse um tema de estudo relevante.

Para atingir o objetivo serão apresentados cinco capítulos incluindo essa introdução, divididos da seguinte maneira, o capítulo dois trás uma revisão da literatura sobre política fiscal, com uma apresentação sobre o que a mesma vem a ser, suas características e objetivos gerais, seguida de uma apresentação das abordagens neoliberais, novo-clássicas e monetarista sobre o referido tema e da importância das expectativas racionais para sua condução. O terceiro capítulo trás o cenário da economia brasileira durante o período analisado, demonstrando a forma como as crises externas a afetaram. O capítulo de número quatro apresenta a política fiscal do período e duas subdivisões apresentando a dívida pública líquida e a carga tributária. O quinto e último capítulo é a conclusão.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 A POLÍTICA FISCAL E SUA IMPORTÂNCIA

A política fiscal é um dos mais importantes instrumentos da política econômica e refere-se à manipulação dos gastos e tributos do governo utilizado como forma de regulação da atividade econômica tendo como objetivo o cumprimento de três funções: estabilização macroeconômica, promovendo um crescimento econômico sustentado, com baixo nível de desemprego e com estabilidade de preços; redistribuição de renda, assegurando a distribuição eqüitativa da renda; e de alocação de recursos, corrigindo as falhas de mercado e assegurando o fornecimento eficiente de bens e serviços públicos. A execução da política fiscal pode ser avaliada sob diversos ângulos, desde a mensuração da qualidade dos gastos públicos, até o seu impacto sobre o bem estar social.

Segundo Cleto e Dezordi (2002. P. 21), as despesas do governo são representadas pelos seus gastos e se dividem em:

- Consumo: são os gastos com salários, administração pública, funcionalismo civil e militar, etc.;
- Transferências: são os benefícios pagos pelos Institutos de Previdência Social, como as aposentadorias e o FGTS;
- Subsídios: são os pagamentos feitos pelo governo às empresas públicas ou privadas;
- Investimentos: são os gastos com aquisição de máquinas, equipamentos, construção de estradas, etc.

Uma política fiscal expansionista é aquela em que ocorre aumento dos gastos ou queda na tributação, um aumento dos gastos reflete em um aumento da demanda, gerando assim um incremento na renda através do efeito multiplicado, impactando positivamente no produto. Uma queda na tributação gera um aumento na renda disponível para consumo das famílias, elevando o consumo e conseqüentemente a demanda. Portanto, ao menos no curto prazo, uma política fiscal expansionista leva a um aumento da produção e do emprego.

O financiamento de uma política fiscal expansionista pode ocorrer por meio de:

- "Emissão de moeda: o BC, neste caso, cria moeda para financiar a dívida do Tesouro ou Empréstimos.

- Venda de títulos da dívida pública ao setor privado (interno ou externo): o governo oferta títulos em troca de moeda para financiar sua dívida atual" (Cleto e Dezordi, 2002. p. 21)

O financiamento por meio de emissão monetária pode gerar aumento de preços à medida que mais moeda é emitida, mais os preços se elevam e ocorre a queda do poder de compra, gerando um processo inflacionário (Lopes e Vasconcellos, 2008)

Uma política fiscal contracionista gera um impacto restritivo no produto e na demanda. A redução dos gastos públicos desestimula a produção e gera redução na renda e estagnação da demanda. O governo também pode agir aumentando os impostos, provocando uma redução no consumo e um impacto negativo na produção.

2.2 O NEOLIBERALISMO

Surgido como uma reação teórica ao keynesianismo após o final da segunda guerra mundial, voltava suas críticas a qualquer intervenção feita pelo Estado ao funcionamento dos mecanismos de mercado, já que em sua visão o livre mercado é o caminho garantido para a liberdade econômica e política. Opunha-se desse modo ao Welfare State da Europa e ao New Deal americano principalmente por acreditar que a desigualdade é um valor positivo e imprescindível na constituição de uma sociedade democrática.

A execução por parte do Estado e medidas macroeconômicas, setoriais ou regionais de acordo com esse corrente apresentaria resultados desastrosos porque ao tentar impulsionar a economia por meio de políticas fiscais ou monetárias traria como resultado apenas uma elevação na inflação sem uma redução no patamar do desemprego. No que se refere à intervenção em setores ou regiões específicas

implicaria apenas em distorções provocadas no “livre” funcionamento dos mercados e conseqüente desperdícios e ineficiências dos mesmo.

No cenário internacional o neoliberalismo é apresentado pela livre movimentação de capitais e mercadorias, através da derrubada das barreiras comerciais e das restrições ao comércio iniciadas com o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) após a tentativa falha da implantação da OIC com o fim da segunda guerra mundial, e a posterior substituição pela OMC (Organização Mundial do Comércio).

"o neoliberalismo ressalta a democracia representativa, o Estado de Direito e os direitos individuais, mas procura descaracterizar qualquer tipo de ação coletiva, em particular as de natureza sindical, que são sempre vistas como "corporativas" e contrárias ao "interesse geral"... o pensamento neoliberal tem como referência maior os indivíduos, sendo a própria sociedade concebida como um mero somatório destes. (Filguras, 2000, p. 46)

O neoliberalismo chega ao Brasil com o Governo Collor e as medidas adotadas que rompiam com a política adotada até então com o intento de controlar a hiperinflação que atingiu o país durante grande parte da década de 1980, como a abertura comercial e com o início do processo de privatização. O plano econômico de Collor trazia pela primeira vez propostas que iam além da política de estabilização, com propostas de um projeto de longo prazo que "articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente liberais." (Filguras, 2000, p. 84)

2.3 AS EXPECTATIVAS RACIONAIS

Com a introdução das expectativas racionais nos modelos econométricos (Sargent; Wallace, 1975, citado por LOPREATO et al., 2006) e as ideias desenvolvidas por Lucas (1972 e 1976, citado por LOPREATO ET AL., 2006), o mix de política fiscal e monetária utilizado na arbitragem entre o pleno emprego e a

estabilidade dos preços utilizados pela corrente keynesiana passou a perder espaço no período pós anos 1980.

De acordo com (Mishikin, 2000. p. 413) a teoria das expectativas racionais busca explicar de que forma os agentes econômicos formam suas expectativas, e que as mesmas serão idênticas as previsões ótimas, muito embora uma previsão baseada nelas nem sempre possa ser apresentada com absoluta precisão. Existem fatores que podem fazer com que as expectativas deixem de ser racionais, seriam eles:

- os agentes podem dispor de todas as informações possíveis, mas considerar um esforço muito grande fazer com que sua expectativa represente a melhor previsão possível;

- os agentes podem não dispor de informações relevantes, dessa forma a melhor decisão não será precisa.

Essa análise questiona a viabilidade da construção de uma política ótima, que possa maximizar a função objetivo da política econômica e de interferir em sua trajetória ao longo do tempo. Nesse cenário o conceito de "credibilidade" ganha destaque quando o mainstream incorpora as expectativas racionais como determinante do comportamento dos agentes. Somente o anúncio de mudanças não é suficiente para obter a confiança dos agentes econômicos, o que reforça a ideia de que a credibilidade deve ser construída e assim transformar-se em uma meta a ser alcançada. A presença de descontinuidades na execução da política econômica pode afetar o ambiente esperado, ampliando o risco de turbulências e prejuízos nos resultados desejados. Para minimizar esse risco é necessário que os governantes busquem uma consistência intertemporal das ações e buscar um comprometimento com a política esperada, a fim de conquistar a credibilidade. A questão da credibilidade teve grande importância durante o governo FHC devido à necessidade de manter a dívida pública estável em um cenário onde os títulos da dívida pública eram atrelados às crescentes taxas de juros necessárias para manter o câmbio favorável.

2.4 OS NOVOS CLÁSSICOS E A POLÍTICA FISCAL

No período que segue os choques do petróleo e o fim de Bretton Woods, segundo Hermann (2006), o mundo vive um período de com grande aumento da inflação e desemprego na maior parte dos países, o que leva a um questionamento da eficácia da política keynesiana, os críticos de maior destaque foram Friedman e a escola novo-clássica. As maiores críticas seriam ao efeito Crowding Out, onde o déficit público geraria aumento dos juros e dessa maneira competiria e “expulsaria” gastos privados, em especial os gastos em investimentos; ao aumento da inflação que ocorreria em decorrência do excesso de demanda; e os efeitos das expectativas inflacionárias, consequência da própria inflação, ou da compreensão do efeito inflacionário da política fiscal pelos agentes econômicos racionais, na visão novo-clássica. Hermann (2006).

Com essa configuração econômica internacional as políticas keynesianas foram postas de lado e ocorreu um processo de “ortodoxização” da política fiscal, ainda segundo Lopes (2009), tendo como novo pilar a “restrição orçamentária intertemporal”. É proposto então um modelo de equivalência ricardiana onde o déficit é tido como uma forma do governo reduzir as distorções decorrentes das oscilações tributárias, ou seja, uma forma de financiar gastos.

Segundo Hermann (2006. p. 11) financiamentos dos gastos públicos por emissão de dívida pública tem o mesmo efeito de um financiamento através de impostos, e essa equivalência possui duas premissas: a racionalidade dos agentes e a distribuição da renda de acordo com o modelo do ciclo de vida. Essa visão não acredita que uma ampliação nos gastos do governo represente um incremento duradouro no crescimento econômico. Como descreve Lopes (2009).

...se o crescimento do produto fosse o resultado do estímulo fornecido pelos gastos do governo, estimulando, por exemplo, investimentos privados, uma mesma carga tributária e mesmas alíquotas proporcionariam maior arrecadação e, então, cobririam o déficit. (Lopes, 2009, p. 17)

Portanto de acordo com o modelo de equivalência ricardiana, os gastos do governo não exercem efeito multiplicador sobre o consumo. Uma expansão nos gastos públicos teria o mesmo efeito, em termos macroeconômicos, de uma política fiscal com orçamento equilibrado, onde a variação nos gastos do governo é equivalente as variações na arrecadação dos impostos, além do fato de que uma

política de expansão com a elevação do déficit público gera redução no bem-estar social.

Assim na visão novo-clássica, uma expansão do investimento governamental ocorre com a arrecadação de impostos, portanto se a atividade econômica sofre um aumento do investimento por um lado, do outro ocorrerá, através da arrecadação de impostos futuros, uma redução da atividade econômica na mesma proporção, da elevação inicial.

Esse enfoque da política fiscal e da dívida pública na visão novo-clássico, segundo Hermann (2006. p. 12) tornou-se hegemônica nos anos 1990-2000, embora houvesse, na prática uma distancia entre a teoria e a realidade em países como o Brasil, em vias de desenvolvimento, e que possuíam um elevado estoque de dívida pública em mercado que pressionava as despesas financeiras do setor público, nesse caso:

A busca do equilíbrio orçamentário deve passar por uma etapa intermediária, na qual o controle do estoque da dívida pública (D), medido em relação ao PIB (Y), tornou-se o objetivo central a curto prazo. Contudo, sendo as despesas financeiras um tipo de gasto incompressível a curto prazo, por refletir compromissos financeiros assumidos anteriormente, o ônus do controle do déficit público e da relação D/Y recaiu inteiramente sobre as contas primárias (não-financeiras) do governo: era necessário gerar superávits primários para compensar, pelo menos em parte, as despesas com juros da dívida pública e, assim controlar, simultaneamente, o déficit e a relação D/Y . (Hermann, 2006. p. 13).

Portanto, nesse modelo a política fiscal e a dívida pública têm como objetivo garantir a solvência do governo e não objetivos tradicionais como crescimento do PIB e taxa de inflação. Porém esse modelo trata a política fiscal de forma isolada, não levando em consideração e, portanto acaba apresentando dois problemas para o modelo:

- a) Identifica o superávit primário do governo como um potente instrumento de controle da relação D/Y , através do controle de D , negligenciando seus efeitos sobre Y , bem como os efeitos da política monetária, que determina a taxa básica de juros, sobre D ;

- b) Identifica o estoque da dívida como indicador do grau de solvência do governo, quando, em verdade, o que “mede” esta condição, para o governo ou qualquer outro devedor, é a relação entre seus fluxos de receita e despesa financeira, que não necessariamente acompanha a relação D/Y. (Hermann, 2006. p. 13 e p.14)

3 CENÁRIO DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO FHC

O papel do Estado mudou nos anos 1990, passando de um que estimulava o desenvolvimento econômico por meio do deslocamento de fatores de produção para setores definidos pelo governo, para um Estado mais regulador e fiscal da economia perseguindo a eficiência e deixando para o mercado o papel de alocar os recursos. Nesse período o modelo de desenvolvimento sofre também uma modificação, uma vez que passa a ser o de uma economia aberta tanto para fluxo de mercadorias como para o investimento direto estrangeiro (IDE). Pinheiro, Giambiagi e Gostorzewicz (1999, p. 13 e p. 14).

A política fiscal ganhou lugar destacado na condução da política macroeconômica e na estratégia de desenvolvimento. A integração subordinada aos mercados, associada à abertura comercial e financeira e à retirada do Estado como agente condutor do crescimento, exigiram a adaptação do regime fiscal às alterações da estratégia de desenvolvimento e das formas de integração à economia mundial. (LOPREATO, 2007, p.4)

A economia brasileira a partir de 1995 passa a ter como características marcantes a baixa inflação em relação aos padrões históricos, uma taxa de câmbio muito apreciada em comparação com o período anterior à implantação do Plano Real e uma deterioração rápida do saldo de conta corrente.

Nos primeiros anos do governo FHC o Brasil apresenta uma política econômica caracterizada pelo stop and go, em que quatro fases nas flutuações no nível de atividade econômica podem ser observadas:

A primeira, expansiva, compreendeu o período de julho de 1994 a março de 1995; a segunda, recessivo-estagnacionista, que começou em abril de 1995 e foi até março do ano seguinte; a terceira, de retomada do crescimento, compreendida entre abril de 1996 e julho de 1997; e por fim, a quarta fase, novamente recessivo-estagnacionista, que se iniciou no segundo semestre de 1997 e se prolongou até junho de 1999. (Filgueiras, 2000, p. 117 e p. 118).

De acordo com Filgueiras (2000. p.120) a adoção da nova moeda em 1994 e a estabilização da inflação que elevou de imediato o poder aquisitivo das camadas da população de mais baixa renda, além do aumento das compras a prazo, ocorrido em decorrência à propensão marginal a consumir se elevada em grande parte da população brasileira, a baixa remuneração nominal das aplicações financeiras em virtude da retirada da “ilusão monetária” que incentivou a retirada de recursos para consumo e a não-desindexação imediata dos salários, prevista na medida provisória que criou o Real, mas que não se efetivou foram fatores que contribuíram para o crescimento do nível de atividade econômica no primeiro momento.

Ainda de acordo com Filgueiras (2000. p.125) a crise cambial que atingiu o México no de 1994 mostrou que os países periféricos não conseguiriam sustentar o crescimento econômico em um cenário de ampla abertura comercial e financeira, utilizando como forma de combate à inflação a sobrevalorização da moeda, já que o equilíbrio do balanço de pagamentos dependia da entrada de capitais especulativos atraídos pelas altas taxas de juros, essa situação era insustentável no longo prazo. Assim em março de 1995 o governo iniciou uma série de medidas para acabar com esse problema, desacelerando a atividade econômica e engatando uma marcha ré na abertura econômica, a elevação da taxa de juros foi o elemento central, tendo como objetivo o reforço de seu papel de sustentação da âncora cambial aumentando o poder do país em atrair capitais de curto prazo, foi criada também uma série de dificuldades para as compras a prazo, “a adoção dessa providência, na época feita de forma confusa, impulsionou mais ainda a rápida de capitais, piorando o problema, em vez de resolvê-lo” (Filgueiras, 2000. P. 126).

A fim de controlar a situação,..., o Governo tomou as seguintes medidas adicionais: elevações consecutivas dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais no Banco Central, com o crescimento assustador das taxas de juros; redução nos prazos dos consórcios e do número de prestações nas compras a prazo; elevação das alíquotas do Imposto de Importação de mais de cem produtos de consumo durável para 70%,..., incentivos à exportação e à entrada de capitais especulativos, com a retirada ou diminuição do IOF, e por último, o estabelecimento de quotas de importação para os automóveis. (Filgueiras, 2000. p. 126 e p. 127)

A partir de abril de 1995 os capitais especulativos começaram a retornar ao mercado brasileiro, e no plano internacional o “socorro” dado ao México aliado a queda da taxa de juros americana e o empréstimo à Argentina, reverterão às expectativas dos agentes.

O sistema financeiro passou por uma crescente fragilização com a redução da inflação, devido ao seu impacto sobre a rentabilidade dos bancos, e uma crise de inadimplência levou o governo a regulamentar o Programa de Estímulo à reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (Proer¹), o seguro depósito e a possibilidade de intervenção do Banco Central nas instituições para saneá-las. (Filgueiras, 2000. p. 129).

O Proer veio para ordenar a fusão e a incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central, foi implantado após a crise do Econômico, 22º banco sob intervenção/liquidação desde o plano real, e foi uma forma do governo antecipar-se a outros problemas e facilitar o processo de ajuste do sistema financeiro nacional.

“a consequência dessa opção de política econômica se expressou numa recessão que atravessou os dois trimestres seguintes, com queda anualizada, nesse período, de 9,1% do PIB, crescimento da inadimplência de empresas e pessoas físicas e aumento das falências e concordatas. Em 1995, a produção industrial teve uma queda acumulada de 9% no terceiro trimestre em relação ao primeiro. Em contrapartida, reforçou-se a manutenção da âncora cambial no combate à inflação, com o aumento das reservas internacionais e redução das importações, obtendo-se um menor déficit nas transações correntes do balanço de pagamentos, sinalizando-se, assim, uma menor necessidade de financiamento por parte dos capitais externos. (Filgueiras, 2000. p. 130).

A partir do segundo semestre de 1996, segundo Filgueiras (2000. p. 134) surgiram sinais fortes de reaquecimento da economia como o crescimento das vendas no comércio, aumento na arrecadação do ICMS, elevação da produção industrial e número de contratações maior que o número de demissões no setor

¹ A medida provisória nº 1182, deu ao Banco Central o aparato necessário para a condução do sistema financeiro, com esse novo instrumento O BC passa a poder transformar em exigência formal o que antes usava a título de sugestão.

industrial. Porém, com a aceleração da atividade econômica os déficits na balança comercial retornaram, constatando-se assim a ocorrência de ciclos curtos de aceleração e desaceleração da economia brasileira.

A crise nos países asiáticos em 1997 levou o governo a elevar as taxas de juros para 43% ao ano e decretar um novo ajuste fiscal o “Pacote 51”, a fim de controlar a nova fuga de capitais que provocaram uma redução nas reservas do país de US\$63 bilhões em agosto para US\$ 52 bilhões em outubro.

O pacote 51 ou “Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade” tentava buscar o novo regime fiscal que havia sido anunciado no início do Plano Real, tinha como principais medidas anunciadas ainda de acordo com Filgueiras (2000), a demissão de 33 mil funcionários não estáveis, suspensão do reajuste salarial do funcionalismo público, redução de 15% em gastos com atividades e de 6% em projetos por parte da despesa, já pelo âmbito das receitas previa aumento na alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Física, redução das deduções, elevação das alíquotas sobre automóveis e dos preços dos derivados de petróleo e álcool. A crise da Rússia mostrou que o objetivo do pacote não foi atingido.

Com a crise da Rússia a resposta do governo foi a mesma adotada nas crises anteriores, elevação da taxa de juros básica, além de um novo pacote fiscal com corte de despesas e elevação de impostos, parte do acordo com o FMI, que ficou conhecido como Programa de Estabilidade Fiscal.

O Programa de Estabilidade Fiscal identificando a previdência social, em especial a previdência pública, como “o principal fator de agravamento dos resultados fiscais do setor público”, estabeleceu para o resultado primário do setor público consolidado, em 1999, um superávit equivalente a 2,6% do PIB. [...] O objetivo fundamental foi o de estabilizar o crescimento da dívida pública líquida, enquanto proporção do PIB, em 44% a partir de 1999. (Filgueira, 2000. p. 139 e p.140).

Para aumento das receitas, previam elevação da CPMF, da COFINS, elevação dos percentuais de contribuição para o plano de aposentadoria do setor público de servidores ativos e contribuição para inativos. Redução dos gastos da União, além de contribuição dos estados e municípios e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os objetivos dessa política, mais uma vez, foram os mesmos de sempre: de um lado, conseguir superávits primários nas contas públicas e, de outro, reduzir o nível de atividade econômica, buscando uma redução dos déficits na balança comercial, através da diminuição das importações e do incitamento às exportações. Tudo isso para tentar demonstrar ao capital financeiro internacional a capacidade do país para pagar as suas dívidas externa e interna. (Filgueiras, 2000. p. 140).

Com a crise da Rússia em 1998 o país acabou sendo obrigado a estabelecer um novo acordo com o FMI a fim de manter a mesma estratégia adotada até aquele momento pela política econômica, para tanto o governo comprometeu-se a manter o mesmo regime cambial, continuar a desvalorização gradativa do Real, manter a abertura comercial, acelerar privatizações e a aprovação das reformas liberais e realizar um programa de ajuste fiscal para três anos, entre outras medidas, em contra partida foram concedidos dois tipos de empréstimos, um tradicional com carência de cinco anos e juros de 4,25% a.a. no valor de US\$ 5,4 bilhões, e uma linha de crédito de US\$ 12,6 bilhões, com 18 meses de prazo e juros de 7,25% a.a. Filgueiras (2000).

No final de 1998, contudo, a instabilidade continuou muito grande. As reservas líquidas se aproximaram de US\$ 35 bilhões, a balança comercial fechou com saldo negativo de US\$ 6,4 bilhões e o déficit em transações correntes alcançou US\$ 34,7 bilhões.[...] Tudo isso indicando uma situação dramática nas contas externas do país.

O déficit fiscal consolidado de todo o setor público chegou a 8,4% do PIB e as taxas de inflação, dos diversos institutos de pesquisa, se aproximaram de zero.

Do ponto de vista da população brasileira, as perspectivas econômico-sociais continuaram péssimas, mesmo com o acordo com o FMI dando algum fôlego, momentâneo, às contas externas. (Filgueiras. 2000 p. 145).

Oliveira e Turolla (2003) definem a política econômica do primeiro mandato como voltada para a consolidação da estabilidade de preços através da manutenção de um regime cambial semifixo, administrado e com pequenas bandas de flutuação, que acarretou a perda da autonomia da política monetária.

Nesse sentido, os efeitos negativos do regime cambial semifixo sobre a política monetária foram agravados pela ocorrência de pelo menos três grandes crises de países emergentes com impacto direto sobre a economia brasileira: as crises mexicana, asiática e russa. Entre as medidas defensivas, voltadas para a continuidade da rolagem do estoque da dívida pública, a gestão da dívida mobiliária federal doméstica passou a migrar em direção a um incremento dos títulos pós-fixados em sua composição. Nos períodos de crise foram promovidas contrações monetárias para evitar que a saída de divisas em larga escala ameaçasse a defesa do regime de bandas cambiais. Por sua vez, a severidade do impacto das crises sobre a economia brasileira esteve diretamente relacionada à maior exposição e vulnerabilidade do país perante o mercado internacional de capitais. (Oliveira e Turolla, 2003)

O início do segundo mandato foi marcado por mudanças nas políticas cambial monetária e fiscal com o intuito de reverter os desequilíbrios fiscais e externos observados no período anterior. Em um ambiente em que expectativas negativas quanto à solvência da economia brasileira eram formadas.

Essas mudanças envolviam a substituição do regime de câmbio fixo pelo de flutuação suja, onde o Banco Central pode manter a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio; o regime monetário que antes estava ligado à defesa das bandas cambiais agora ligava-se as metas de inflação; no âmbito do fiscal, foi assumido um compromisso com a manutenção do superávit primário em nível suficiente para produzir a estabilização da razão dívida pública PIB. Oliveira e Turolla (2003. p. 197).

Ainda de acordo com Oliveira e Turolla (2003. p. 203) no segundo mandato foi iniciado um processo de reversão da valorização cambial que prejudicava a expansão do setor exportador, e houve uma melhora na qualidade do financiamento do déficit. Começou a ser observada também uma redução no déficit em conta corrente que ao final do mandato em 2002 ainda era maior que em 1995, mas apresentava uma trajetória de queda.

Se o primeiro mandato apresentou períodos distintos de crescimento e contração do PIB em virtude das crises internacionais, o segundo período de governo de FHC apesar de ter enfrentado choques internos e externos a partir de 2001, a taxa de crescimento manteve-se relativamente estável nos anos de 2001 e 2002 em torno de 1,5% ao ano.

O quadro 1 mostra, com base em Oliveira e Turolla (2003, p. 198) as principais mudanças observadas no regime de política econômica no segundo mandato em relação ao primeiro.

	Primeiro Mandato	Segundo Mandato
Regime Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Esforço de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatização. • Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não-imediatos. • Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário. • Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseados em aumento de receita e redução de despesas, com maior ênfase nas primeiras. • Fadiga reformista, embora proposta importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).
Regime Monetário	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinado à âncora cambial. • Choques externos requerem contração monetária recorrente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Metas de inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques.
Regime Cambial	<ul style="list-style-type: none"> • Câmbio Administrado. • Déficits crescentes em conta corrente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flutuação suja. • Reversão dos déficits em conta corrente.

QUADRO 1: Mudanças observadas nos regimes fiscal, monetário e cambial.

Fonte: Oliveira e Turolla (2003, p. 198)

4 POLÍTICA FISCAL

“O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado como um período de política fiscal frouxa, ou com “déficit de metas”, em parte, resultado das provisões de gastos embutidas na Constituição de 1988 e mascaradas até então pela inflação elevada” (Rodrigues e Bastos, 2010)

...os anos do primeiro Governo FHC (1995-1998) podem ser definidos como sendo de “déficit aberto”. Com efeito, o resultado primário consolidado do setor público, que, na média de 1990-1994, fora de 2,8% do PIB, tornou-se um déficit de 0,2% do PIB na média de 1995-1998. Isso, somado às despesas de juros – já expressas em termos nominais – de 6,0% do PIB, gerou um déficit nominal médio de 6,2% do PIB no período, em que pese à retórica da austeridade do governo na época. Nesse contexto, a dívida líquida do setor público (DLSP), que no começo do Plano Real, em 1994, era de 30% do PIB, atingiu 39% do PIB quatro anos depois. (Giambiagi, 2007, pg. 10 e 11)

A política fiscal foi caracterizada por reformas estruturais, aprovação de emendas constitucionais, num total de dezesseis² durante o período, redução do déficit previdenciário, além de alterações na estrutura administrativa do setor público, privatizações e endividamento do governo federal na tentativa de manter a expansão dos governos subnacionais.

A reforma concentrou-se na restauração das contas públicas e na reestruturação patrimonial do setor público, com o propósito de abrir espaços ao setor privado. A privatização de empresas e bancos públicos, o esvaziamento dos fundos públicos e dos instrumentos de fomento ao capital

² Cinco no primeiro ano, incluindo a Emenda Constitucional Nº 9 que encerrava o monopólio estatal na exploração do petróleo; no segundo ano seis emendas foram aprovadas, entre elas o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e a criação do Fundef (Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental; em 1997 é aprovada a emenda que permite a reeleição presidencial e a FEF é renovada; duas emendas referentes às reformas administrativas e da previdência e uma que alterava o regime constitucional dos militares foram aprovadas no último ano do primeiro mandato.

privado, a restrição de acesso do setor público às operações de crédito e o controle dos gastos usados na formação do superávit primário empobreceram a atuação do Estado. (LOPREATO, 2007, p. 6)

Cabia a política fiscal a função de equilibrar as contas primárias, em outras palavras, que os gastos públicos fossem iguais as receitas públicas, coisa que na realidade não ocorreu. A abertura comercial e financeira a desvalorização cambial, juntamente com as elevadas das taxas de juros provocou um enorme déficit nas contas do governo, uma vez que os títulos da dívida pública tem seus juros associados à taxa de juros, quanto maior essa taxa maior o valor pago por esses títulos. A taxa de juros acaba por exercer dois efeitos sobre a dívida pública, o primeiro seria financiar parte do déficit e o segundo seria contribuir para o aumento desse déficit. (Macedo, Pellegrini e Piva, 2002).

Portanto, O início do mandato foi uma continuação dos ajustes fiscais elaborados pelo próprio FHC quando ainda era Ministro da Fazenda durante o governo Itamar Franco e sua equipe econômica. Esses ajustes se baseavam em três elementos: “corte de despesas, aumentos dos impostos e diminuição nas transferências do Governo Federal (Vasconcellos, Gremaud e Toneto JR, 2006, pg.43).

Como parte do primeiro elemento estava à implantação do PAI (Programa de Ação Imediata), prevendo uma maior eficiência de gastos, recuperação da receita tributária, o fim da inadimplência dos Estados e Municípios com a União, o controle dos bancos estaduais, o aperfeiçoamento a ampliação do programa de privatizações, entre outros. (Filgueiras, 2000 pg. 103).

A busca pelo aumento das receitas através do aumento das alíquotas dos impostos federais, recriação do IPMF, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, redução das transferências constitucionais da União para os Estados e Municípios e principalmente a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), tendo como objetivo a redução dos custos sociais da implantação do Plano Real, configuravam o segundo e terceiro elementos respectivamente. (Filgueiras, 2000. p.103).

Esses ajustes feitos tinham por objetivo:

A primeira parte do plano se propôs a construir a chamada “âncora fiscal” dos preços, isto é, procurou garantir aos diversos agentes econômicos que o Governo só gastaria o que arrecadasse, não havendo, portanto, a possibilidade de emissão de títulos e moedas com o intuito de cobrir os gastos correntes do Governo. (Filgueiras, 2000. Pg. 103)

Portanto, os ajustes citados seriam para no setor público e privado, no primeiro por meio do PAI e do FSE e no segundo por meio de elevação nos impostos. Vale ressaltar que a fragilidade do financiamento era tido como um dos principais aceleradores da inflação. O país também vinha de uma restrição orçamentária fraca, com desajustes entre as demandas e receitas do Governo, gerando uma elevação na relação Dívida Pública / PIB (Giambiagi e Além, 2000).

No segundo mandato, em decorrências da crise em 1999 a política fiscal teve sua condução atrelada às regras e normas de cumprimento das metas programadas. Nesse sentido, o superávit primário passou a ter caráter de despesa obrigatória e o papel de resíduo passível de ajuste para cumprimento das metas fiscais foi atribuído as despesas discricionárias (Lopreato, 2007. p. 4)

A concepção do novo regime fiscal deu atenção à defesa da estabilidade e à minimização dos riscos de aplicação em moeda nacional, incutindo no mercado a certeza de que os movimentos inesperados de juros e câmbio seriam compensados com o aumento do superávit primário capaz de garantir o ajuste intertemporal das contas públicas. As outras agendas subordinaram-se a esse objetivo maior e o uso de instrumentos fiscais em defesa de políticas de crescimento foi praticamente abandonado, não dando margem às propostas de apoio a áreas ou setores específicos. Essa prática seguiu a ordem teórica dominante depois da derrocada da visão keynesiana de defesa do pleno emprego e das alterações da dinâmica capitalista na fase da globalização e ganhou corpo a partir da crise da Ásia, quando o programa de ajustes acompanhou as diretrizes impostas pelo FMI. (Lopreato, 2007. p. 5)

A principal alteração ocorrida na política fiscal foi a o Programa de Estabilidade Fiscal, que na realidade teve seu início em outubro de 1998, mas que só começou a apresentar resultados no período posterior (Oliveira e Turolla, 2003. P. 199).

O Programa de Estabilidade Fiscal foi estabelecido para o período de 1999-2001, contando com normativas como a reforma da previdência, elevação da alíquota da COFINS e sua extensão de incidência às instituições financeiras e incorporação dos depósitos judiciais e extrajudiciais à receita tributária da União, aprovadas com o anúncio do programa, além de medidas aprovadas em janeiro de 1999 que incluíam a cobrança de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas, e o restabelecimento da cobrança de CPMF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estava inserida no Programa de Estabilidade, e estabeleceu para as finanças públicas em todos os níveis de governo. Ela fixava limites para a despesa com pessoal, para a dívida pública e determinava a criação de metas para o controle das receitas e despesas, ainda de acordo com a mesma para que um governante criasse uma despesa continuada (por mais de dois anos), antes seria necessário indicar a fonte de receita ou reduzir outras despesas já existentes, desse modo o governante conseguiria pagar as despesas sem que houvesse comprometimento do orçamento futuro.

No que se refere à dívida pública, a LRF apontava que o senado federal deveria estabelecer limites para a mesma, ou seja, os governantes deveriam respeitar a relação entre a capacidade de pagamentos e a dívida, e aquele que ultrapassasse essa capacidade deveria tomar providencias para seu enquadramento em um prazo de doze meses.

Também deveriam ser estabelecidas metas fiscais trimestrais, permitindo assim que o governante pudesse planejar suas receitas e despesas. As metas fiscais serviriam ainda como modo de facilitar a prestação de contas à sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecia ainda limites e restrições para os anos de eleições.

Ou seja, tinha como objetivo a prevenção de déficits recorrentes e significativos, limitar o crescimento da dívida pública em um nível prudente, além de limitar o gasto público e promover o acesso à sociedade às informações sobre as contas públicas.

4.1 DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO

A dívida líquida do setor público (DLSP) é dada pelo valor da mesma no período anterior (DLSP -1) acrescido dos juros nominais (JN), do déficit primário do setor público (DP) e dos ajustes patrimoniais (AP). (Mendonça, Pires e Medrano, 2008, p. 10)

$$DLSP = DLSP-1 + JN + DP + AP$$

Onde o déficit primário é dado pela necessidade primária de financiamento do setor público, portanto é dado pelo valor total das despesas públicas correntes, excluindo as referentes ao pagamento dos juros sobre a dívida pública menos o valor total das receitas públicas primárias. Os ajustes patrimoniais são divididos em três grupos: ajustes cambiais, relativos a privatizações e devido ao reconhecimento das dívidas. (Mendonça, Pires e Medrano, 2008, p. 11.)

Ao longo do primeiro mandato, a política econômica adotada com o intuito de manter a estabilização dos preços resultou em elevação do endividamento público em relação ao apresentado em 1994 (30,01%), chegando a representar 44,53% do PIB em 1999 e mantendo a tendência de crescimento no mandato seguinte.

Giambiagi (2002. p. 3) diz que o comportamento das contas públicas pode ser dividido em dois subperíodos a partir do plano real, cada um representando um do mandato de FHC, sendo que no primeiro, em 1995, os resultados primários alcançados nos anos anteriores foram corroídos.

Ainda de acordo com Giambiagi (2002. p. 5) se considerarmos os grandes agregados, podemos concluir que:

- - Por “herdar” as dívidas estaduais, com socialização de prejuízos no ato da federalização e o custo financeiro da política monetária fez com que até 1998 fosse observada uma progressiva deterioração do déficit nominal do governo central.
- - Em uma comparação dos períodos 1995-1998 com 1991-1994 ocorreu uma tendência de deterioração inicial e melhora posterior nas três esferas do governo.

- - a taxa de juros real foi fortemente pressionada nos primeiros anos do Plano Real, pelo risco de emprestar para um governo com uma crescente deterioração fiscal e pela necessidade de atrair financiamento externo para compensar os déficits em conta corrente do balanço de pagamentos.
- - No período de 1995-1999 surgiu nas estatísticas fiscais uma variável que mais tarde seria fundamental para a dinâmica da dívida pública, o “ajustamento patrimonial³”, envolvendo fatores “abaixo da linha” que não afetam o fluxo da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), diminuindo a dívida em casos de inflação e ampliando em casos de reconhecimento de dívidas anteriores não contabilizadas e de impactos patrimoniais decorrentes da valorização patrimonial de dívidas assumidas em moeda estrangeira, na presença de uma desvalorização.

No entanto, houve um “amadurecimento progressivo” das tentativas de controle das finanças estaduais e municipais segundo (Giambiagi, 2002. p. 20). Loureiro e Abrucio (2007. p. 57) falam da renegociação da dívida dos estados com um maior controle e com garantias de enforcement. A renegociação viria com contrapartida dos estados, como a obtenção de superávit primário, elevação na arrecadação e a privatização de empresas/bancos, além de penalidades mais efetivas como a retenção do Fundo de Participação do Estados (FPE).

Ao longo desse processo, o governo federal foi se convencendo progressivamente que teria de assumir um papel ativo na reforma fiscal dos estados, sob pena de que ocorresse um problema sistêmico, caso o sistema financeiro que financiava os estados viesse a ser afetado pela inadimplência de algum deles. Disso decorreram as negociações políticas que conduziram à aprovação da citada lei geral, ao amparo da qual foram assinados contratos bilaterais com praticamente todos os estados e diversos municípios a partir de 1997, federalizando as dívidas e

³ Correspondem ao resultado líquido de três elementos, que afetam a dívida líquida, mas não a Necessidade de Financiamento do Setor Público que seriam: o reconhecimento de dívidas antigas que tiveram impacto na demanda agregada, mas não foram devidamente registradas; variação no valor da dívida decorrente de variações no câmbio; abatimento da dívida pública decorrente da privatização.

estabelecendo a contrapartida de pagamentos na forma de uma tabela price, com prestações mensais ao longo de 30 anos e juros reais de 6% a. a. Na prática, isso impunha aos beneficiados pelo refinanciamento a obrigação de se ajustar, pois o governo dispunha, entre outros recursos passíveis de bloqueio, das transferências de fundos de participação, como colateral, não sendo, assim, possível deixar de pagar, pois quem não o fizesse estaria sujeito a deixar de receber transferências dos fundos de participação. À medida que os contratos foram sendo assinados, ao longo do tempo, os estados foram modificando a sua situação fiscal e passaram a gerar superávits primários com os quais poderiam arcar com as prestações. (Giambiagi, 2002, pg. 20 e 21)

Esses ajustes e outras medidas de austeridade adotadas a partir de 1999 foram benéficos pelo aumento da receita de ICMS após 1998, melhorando não apenas a administração tributária, mas também o efeito composição associado ao fato de a receita de ICMS ter sido parcialmente concentrada em setores que lideram a retomada do crescimento e/ou que sofreram grande aumento de tarifas, como a gasolina. (Giambiagi, 2002. p. 21).

No período de 1995-1998 a dívida pública sofre uma elevação em virtude principalmente da emissão de títulos.

A aceleração do endividamento, simultaneamente à perda do raio de manobra proporcionado pela inflação, tornou insustentável o esquema anterior de empurrar a crise para frente e de se valer do socorro federal nos momentos em que o cumprimento dos compromissos financeiros era inviável. A solução de renegociar o valor total das dívidas estaduais se impôs diante do risco geral de inadimplência e ingovernabilidade. . (LOPREATO, 2007, p. 7)

Nesse contexto surge o Programa de Estabilidade Fiscal e a Lei de Responsabilidade fiscal discutidas no capítulo anterior.

O programa de ajustamento buscou modificar o arranjo fiscal até então prevalecente e não se restringiu à tentativa de encaminhar os graves desequilíbrios das contas públicas. As medidas propostas foram além do âmbito estritamente fiscal e promoveram alterações profundas, forçando a privatização de empresas e bancos estaduais e a geração de superávits primários a serem usados no abatimento da dívida pública. A conversão de

serviços da dívida em despesa obrigatória e a restrição imposta a novas operações de crédito ampliaram a rigidez orçamentária e deixaram os gastos dentro de limites estritos definidos pelo comportamento da base tributária e do serviço da dívida, reduzindo o campo de novos investimentos. (LOPREATO, 2007, p. 7)

Lopreato (2002. p. 288) ressalta que com a liquidez do mercado internacional e as oportunidades de investimento no mercado brasileiro o financiamento externo passou a ser visto como algo certo e o governo pode abrir mão da geração de superávits primários e a política fiscal pode ser mais flexível no período, permitindo que o governo enfrentasse outros problemas fiscais além da dívida dos estados e municípios, como a resolução dos problemas dos bancos estaduais e a reforma da previdência social, desconstitucionalizando a regra de cálculo dos benefícios do INSS, e adotando o princípio de idade mínima para aposentadorias por tempo de contribuição.

No entanto, esse relaxamento só foi possível até a crise na Ásia em 1997, pois, com essa crise a política cambial adotada foi posta em cheque e obrigou o governo a aumentar a taxa de juros, aumentando também a dívida pública e a uma maior dificuldade em valorizar o capital externo, sendo necessárias assim modificações na política fiscal. Segundo Lopreato (2002. p. 289), a elevação do superávit primário pelo governo atendia a um duplo propósito: a dissolução do risco de inadimplência da dívida pública e a redução da absorção interna.

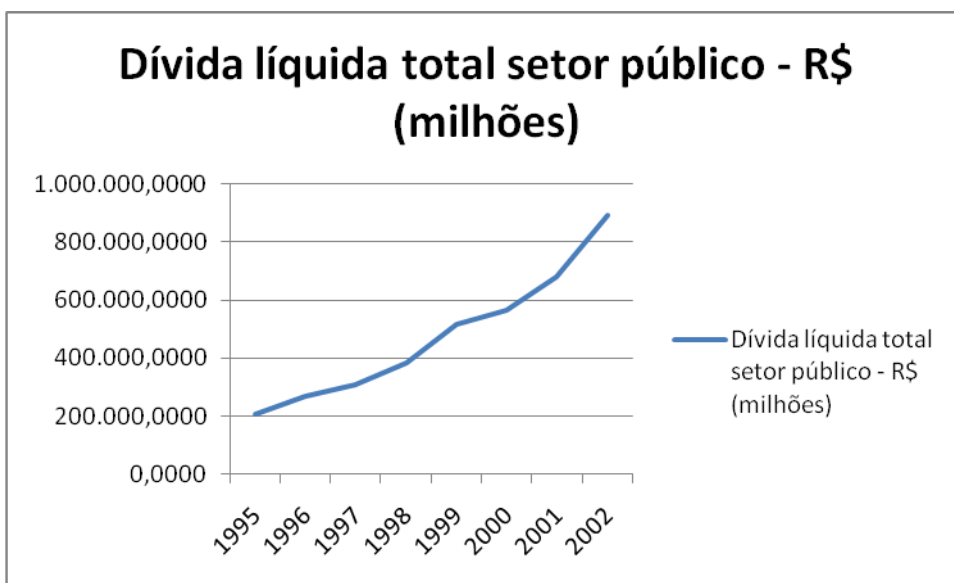
A vulnerabilidade externa deixou a dívida líquida do setor público em uma situação preocupante de acordo com Lopreato (2000).

Os efeitos perturbadores da trajetória da dívida têm origem em diferentes frentes. A vulnerabilidade externa ocupa papel central nesse processo: os riscos relacionados ao financiamento externo tendem a pressionar a taxa de câmbio, os juros e a inflação, provocando ondas de desvalorização e mudanças da política monetária. Além disso, a incerteza quanto ao financiamento externo e o fim das privatizações são ameaças à trajetória da dívida e demandam crescentes superávits primários. (LOPREATO, 2002, p. 300).

A trajetória de expansão da dívida foi limitada com a política de restrição fiscal, mas sua incerteza não foi reduzida, especialmente em momentos de escassez de financiamento externo.

Nesses momentos, a dificuldade de rolagem dos títulos afeta câmbio e juros e pressiona a dívida, ampliando a desconfiança do mercado e agravando a instabilidade, o que, por outro lado, eleva a pressão da superávit primário. A restrição em elevar o atual nível de superávit primário indica cenários pouco prováveis de queda da relação DLSP/PIB no futuro próximo. (LOPREATO, 2002, p. 300)

O gráfico 1 mostra a evolução da dívida líquida do setor público no período que compreende o governo de FHC (1995 a 2002) nele é possível perceber que a tendência iniciada no primeiro mandato e mantida no segundo de elevação da dívida, chegando a 50,46% do PIB ao final do governo FHC.



Fonte: Ipeadata.

Pode ser verificado que mesmo com a mudança da política fiscal no final de 1998 o crescimento da dívida líquida do setor público (DLSP) não pode ser evitada.

A estabilização trouxe ganhos no trato da dívida pública, o índice de indexação à taxa de juros diária é bem mais baixo e não há a obrigação de rolagem integral no *overnight*. Porém, os problemas persistem e a dívida

pública ainda se coloca como entrave na busca de condições fiscais mais favoráveis e menores taxas de juros. (LOPREATO, 2007, p. 30)

4.2 CARGA TRIBUTÁRIA

Durante o Plano Real, pode ser observada uma elevação na carga tributária, que já havia iniciado um aumento em 1994 devido aos efeitos da mudança do ambiente macroeconômico a partir desse ano.

Como a maior parte do aumento da receita pública no período pós-Plano Real ocorreu de 1993 para 1994, pode-se talvez presumir que uma das suas causas tenha sido o efeito da queda abrupta da inflação em meados daquele ano. Embora o sistema tributário brasileiro fosse bastante indexado, a indexação nunca é perfeita, o que dá margem a uma ampliação endógena da receita real em períodos de estabilização monetária, numa inversão do chamado efeito Oliveira-Tanzi. (Batista Jr. 2012. p. 10)

De acordo com Lopreato (2007) o crescimento da carga tributária permitiu conciliar o aumento dos superávits primário e dos gastos correntes, porém acentuou o processo de deterioração do sistema tributário presente desde os anos 80.

Ainda segundo Batista Jr (2012. p. 11) não deve ser atribuída responsabilidade exclusiva pelo aumento da carga fiscal às mudanças no quadro macroeconômico, uma vez que, o sistema brasileiro de indexação tributária era desenvolvido e sofisticado.

Por isso, o impacto positivo endógeno decorrente da queda acentuada da inflação foi, no caso brasileiro, provavelmente muito menos importante do que nas demais experiências de “hiperestabilização”. (Batista Jr. 2012. p.11)

Foram adotadas medidas diretas de aumento da carga tributária, como a criação ou reintrodução de tributos (contribuição sobre a movimentação financeira) ou pelo aumento da base de incidência e das alíquotas de tributos já existentes (IRPF e COFINS).

Tiveram um papel mais importante na sustentação de patamares elevados de arrecadação, mesmo com a economia em fase de recessão ou crescimento lento. (Batista Jr. 2012. p. 11)

O ano de 1995, primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou uma carga tributária bruta total em % do PIB de 27%, sendo seguida por uma redução de 0,5% do PIB e crescimento real do PIB de 5,6% no biênio imediatamente posterior, segundo Ribeiro (2010. p. 10).

No aspecto da política fiscal, esse período difere dos demais pela ausência de metas formais de superávit primário para o setor público, Com relação à evolução dos componentes, apenas os impostos sobre renda, propriedade e capital apresentaram crescimento significativo, o que pode ser atribuído à instituição da CPMF em 1997. Os impostos sobre produtos, em especial o ICMS, apresentaram quedas das participações de suas arrecadações no PIB. (Ribeiro. 2010. p. 10)

Lopreato (2007) lembra que a carga tributária já havia apresentado uma elevação na implantação do Plano Real, já que após manter-se a uma média de 25,6% do PIB no período de 1991/1993 alcançou patamar de 29,76% do PIB em 1995.

A adoção do Programa de Estabilidade Fiscal em 1998, alterando a política fiscal e definindo metas de superávits primários condizentes com a expectativa de solvência da dívida pública, ampliou o esforço de arrecadação tributária. (LOPREATO, 2007, p. 9)

A incerteza trazida ao cenário internacional devido às crises financeiras do Sudeste Asiático e da Rússia trouxe para a economia brasileira consequências como um fluxo negativo de reservas internacionais e uma súbita desvalorização cambial no início de 1999, que levou a elevação da inflação e da Dívida Líquida do Setor Público (DSLPI) para esse ano. Nesse cenário o governo federal elevou a taxa básica de juros e reafirmou o comprometimento com as metas de superávit primário.

Assim, os reajustes ocorridos nas alíquotas da COFINS e da CPMF em 1998 e 1999 podem ser atribuídos a um conjunto de medidas de caráter

fiscal cujo objetivo era alcançar o maior equilíbrio das contas públicas, no sentido de preservar a estabilidade macroeconômica. (Ribeiro. 2010. p. 10).

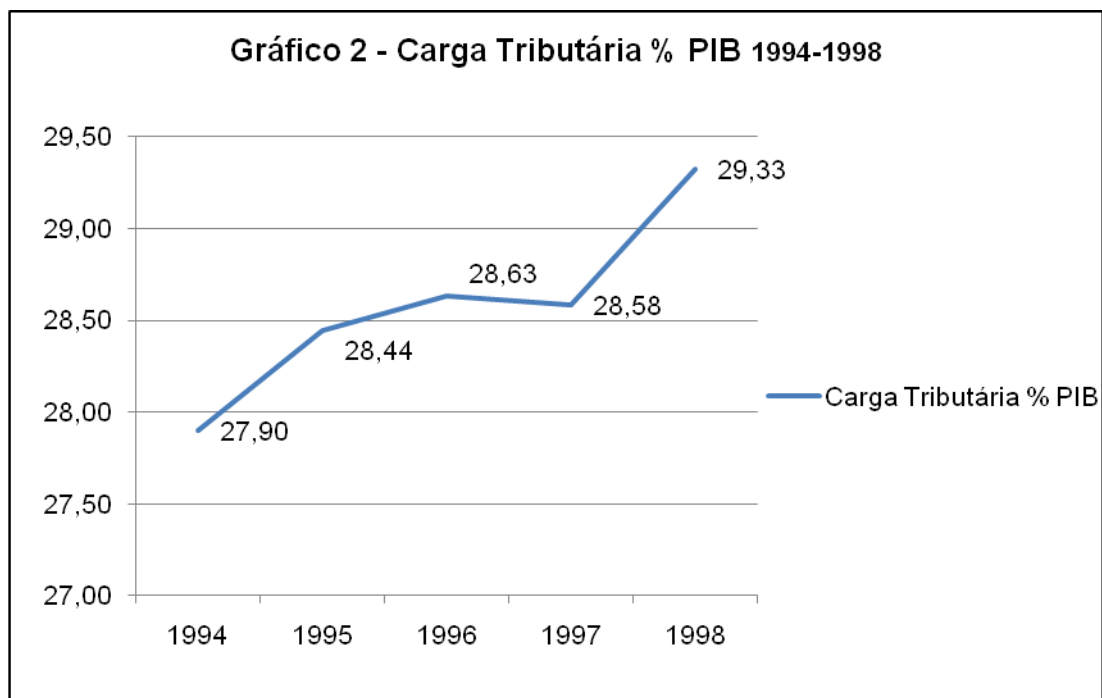
Em virtude das mudanças ocorridas em decorrência do cenário internacional, no último ano a carga tributária estava 0,4% do PIB maior do que no ano inicial do primeiro mandato de FHC, fechando em 27,4% do PIB.

Portanto, podemos dizer que durante o primeiro mandato a política fiscal foi relativamente frouxa, em virtude da alta liquidez internacional e da alta taxa de juros brasileira que favoreciam a entrada de capitais externos, permitindo a estabilidade cambial e do nível de preços. Porém a crise asiática teve como consequência a elevação da taxa de juros e a necessidade de gerar superávit primário para garantir a credibilidade da dívida pública.

A incerteza causada pelas crises asiáticas e da Rússia caracterizou o início do período, tendo como consequência na economia brasileira a desvalorização cambial e um fluxo negativo de reservas internacionais que levaram a um aumento da Dívida Líquida do Setor Público e como maneira de buscar a manutenção de um cenário macroeconômico estável e a retomada dos investimentos estrangeiros a taxa básica de juros foi elevada, e ocorreu um reajuste nas alíquotas da COFINS e CPMF. (Batista Jr. 2010. p. 12 e p. 13).

Entre 1998 e 2001 o PIB apresentou um aumento médio de 1,46% e também sucessivas elevações na carga tributária bruta, devido à prioridade dada pelo governo ao ajuste das contas públicas. Em 2002 apesar do baixo crescimento econômico a carga tributária foi mantida em um alto patamar. (Batista Jr. 2010. p. 13).

O gráfico 3 mostra a evolução da carga tributária total em % do PIB durante o segundo mandato, pode-se perceber que com exceção do ano 2000 onde a referida carga sofreu um ligeira redução o período pode ser definido como de elevação da carga tributária.



Fonte: Ipeada.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou demonstrar como foi conduzida a política fiscal no período que compreende o governo FHC (1995-2002), e o que pode ser constatado é que ao decorrer do mandato a referida política sofreu alterações em suas diretrizes, tendo em vista que o principal objetivo do governo era a manutenção da inflação em baixos níveis, e que ocorreram inúmeras crises externas no período, a política fiscal sofreu modificações a fim de se atingir essa meta.

O governo FHC seguiu no geral as indicações do Consenso de Washington como a abertura comercial e financeira, privatizações e reformas pró-mercado, que eliminavam a capacidade de intervenção e planejamento do Estado na atividade econômica, além de uma política econômica com juros elevados e com a contenção dos gastos correntes. A adoção dessas medidas não conduziram ao desenvolvimento esperado e sim a um padrão de crescimento *stop and go*, em virtude da vulnerabilidade externa e das turbulências do mercado financeiro internacional, que levavam a um quadro de elevação dos juros e contenção de gastos e investimentos públicos (ocasionando a explosão da dívida pública).

O Programa de Estabilidade Fiscal e a conseqüente implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal que definiram metas de superávit primário, definiram limites de endividamento aos diferentes níveis do governo e acabaram com o constante refinanciamento das dívidas dos estados e municípios representaram pontos positivos no período, já que criaram as bases para a política fiscal recentemente. Apesar da maior rigidez no campo das finanças públicas, a dívida líquida do setor público continuou a aumentar.

Outro aspecto positivo que pode ser ressaltado é a manutenção da inflação em um patamar baixo.

Por outro lado, o governo FHC apresentou aspectos negativos, como a alta carga tributária, que apesar de crescer durante todo o período, não resultou em investimentos crescentes em campos como a saúde e educação, uma vez que a obtenção de superávit primário ainda é um fator importante para o pagamento da dívida pública. Além da já mencionada vulnerabilidade a crises externas.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. **Relatório de inflação**. Junho de 1999. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/1999/06/ri199906c4p.pdf>> Acessado em 05 de dezembro de 2013.

BATISTA JR, P. N; **Fiscalização Tributária no Brasil: um a perspectiva macroeconômica**. 2012. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/batistajrfiscalizatributos.pdf>> Acessado em 24 de novembro de 2013.

CLETO, C. I.; DEZORDI, L. Políticas Econômicas. In: MENDES, J. T. G. **Economia Empresarial**. Curitiba: Gazeta do Povo, 2002. P. 15-26

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do plano real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. 213 p.

GIAMBIAGI, F. **Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002**. 2002. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/asticle/viewFile/277/214>>. Acessado em 17 de outubro de 2013.

GIAMBIAGI, F. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Novembro de 2007. Disponível em : <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1309.pdf>. Acessado em 13 de outubro de 2013.

HERMANN, J. **Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000**. 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>>. Acessado em 27 de outubro de 2013.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LOPES, M.; MOLLO, M. L. R. **Regime de metas de inflação, regra de Taylor e neutralidade da moeda: uma crítica pós-keynesiana**. Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, 2009.

LOPREATO, F. **Um olhar sobre a política fiscal recente**. 2002. Disponível em: <http://iececon.net/arquivos/publicacoes_41_1752214417.pdf>. Acessado em: 17 de outubro de 2013.

LOPREATO, F. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. 2006. Disponível em: <http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes_39_313587953.pdf>. Acessado em 15 de novembro de 2013.

LOPREATO, F. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. 2007. Disponível em: <http://www.iececon.net/arquivos/publicacoes_38_2693801185.pdf>. Acessado em: 02 de abril de 2014.

LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. **Política e Reformas no Brasil recente**. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/93-5.pdf>>. Acessado em: 25 de outubro de 2013.

MACEDO, Bernardo Gouthier; PELLEGRINI, Josué Alfredo; PIVA, Luiz Guilherme. **A Política econômica no governo FHC**. São Paulo: Campus, 2002

MENDONÇA, M. J; PIRES, M. C. C; MEDRANO, L. A. **Administração e sustentabilidade da dívida pública no Brasil: uma análise para o período 1995-2007**. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1342.pdf> Acessado em: 30/02/2014.

MISHIKIN, F. **Moedas, bancos e mercados financeiros**. Rio de Janeiro, LTC, 2000.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200008&script=sci_arttext>. Acessado em 05 de dezembro de 2013.

PINHEIRO, A. C; GIAMBIAGI, F; GOSTKORZEWICKZ, J. **O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90**. 1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_01.pdf> acessado em 15/03/2014

RIBEIRO, M. B. **Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda**. 2010.

Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1464.pdf. Acessado em 24 de novembro de 2013.

RODRIGUES, R; BASTOS, C. **Análise recente das finanças públicas e da política fiscal no Brasil.** 2010. Disponível em:
<http://ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/49.pdf> Acessado em: 02 de novembro de 2013.

TESOURO NACIONAL. **Política fiscal.** Disponível em:
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/politica-fiscal/sobre> >acessado em 07/11/2013.

VARSANO, R; PESSOA, E. de P; SILVA, N. L. C. da; AFONSO, J. R. R; ARAUJO, E. A; RAMUNDO, J. C. M. **Uma análise da carga tributária do Brasil.** 1998. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/td_0583.pdf
 Acessado em 01 de dezembro de 2013.

VASCONCELLOS, M. A. S de; GREMAUD, A. P.; TONETO JUNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2006.